

Te empujamos por tu bien. Economía conductual y paternalismo libertario

Cass R. Sunstein: *Paternalismo libertario. ¿Por qué un empujoncito?*, Herder, Barcelona, 2017, 200 pp. (Traducción: Martha Palacio Avendaño)

Desde principios de la década de 1990, la trayectoria del jurista estadounidense Cass R. Sunstein se ha ido sustentado sobre diversos y solventes trabajos de filosofía del derecho y ciencia política. Algunos de esos textos, como, por ejemplo, *The Partial Constitution* (1993), *Free Markets and Social Justice* (1997), *The Cost of Rights: Why Liberty depends on taxes* (2000) —en colaboración con Stephen Holmes—, o *Republic.com 2.0* (2007), son los que le han llevado a merecer el reconocimiento de ser uno de los eruditos más citados en el debate público anglosajón. Desde hace unos veinte años, aproximadamente, está dirigiendo su interés teórico hacia las espinosas relaciones que se establecen entre derecho, moral, política y economía utilizando el enfoque de la llamada economía conductual. Partiendo de las investigaciones experimentales sobre los errores persistentes que se producen en el razonamiento ordinario y la toma de decisiones, cuyo campo de estudio abrieron el psicólogo Daniel Kahneman y el economista Amos Tversky en la década de 1970, Sunstein ha buscado encajar sus reflexiones a favor de una mejor política con la imagen de la naturaleza humana que se deriva de esos trabajos.¹

En buena parte de estas investigaciones, se fija de entrada una distinción básica entre dos funcionalidades de la mente —los llamados Sistema 1 y Sistema 2—, que se aplican a tareas cognitivas cualitativamente distintas. Sunstein, de hecho, recoge esta terminología de Kahneman que, a su vez, la había tomado de las conclusiones de los experimentos llevados a cabos por los psicólogos Keith Stanovich y Richard West. Brevemente puede decirse que el sistema 1 es la funcionalidad mental que opera de forma intuitiva y automática, casi sin esfuerzo, estableciendo relaciones simples e integrando información rápidamente, como cuando se reconoce una cara o se conduce por una ruta conocida, mientras que el sistema 2 es la funcionalidad que se esfuerza en el razonamiento verbal o numérico complejo, la que se activa en la concentración de la atención bajo condiciones de incerteza y sigue reglas. En términos generales, la investigación ha establecido que el sistema 2 suele *comprar* sin hacer demasiadas preguntas lo que el Sistema 1 *le quiere vender* y, en este sentido, los razonamientos complejos a menudo se construyen sobre una base puramente intuitiva y no siempre certera. De modo que, lejos de confirmar el carácter racional de los seres humanos, supuestamente capaces de conocer todas las opciones relevantes y poder maximizar sus funciones de utilidad, tal como el estereotipo del *homo economicus* presupone, los trabajos de Kahneman y Tversky han

¹ Para una exposición prodigiosamente sintética y efectiva de los avances en economía conductual, véase Steven D. Levitt y John A. List: “Homo economicus evolves”, en *Science*, 319, 2008, págs. 909-910.

mostrado que somos, esencialmente y no accidentalmente, seres dotados de racionalidad limitada, sujetos a diversos tipos de heurísticas, expuestos inevitablemente a sesgos subjetivos sistemáticos y que, en consecuencia, no siempre escogemos lo que es mejor para nuestros intereses.² Especialistas de campos tan diversos como la filosofía, el derecho, las finanzas, la estadística o la estrategia militar se han visto influidos por esos mismos trabajos cuyas conclusiones son, hoy en día, generalmente aceptadas.

Un primer artículo de Sunstein en el que se hacía eco de toda esta línea de investigación se retrotrae a finales de la década de 1990.³ Ahora bien, el antecedente inmediato de este *Paternalismo libertario* es el volumen *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness* (2008), escrito en colaboración con el economista conductual Richard H. Thaler. Este libro representó el desarrollo intelectual más importante que justificaba el tipo de actividad pública para la que Sunstein sería escogido poco después. No sin que mediara una cierta polémica, Sunstein accedió en 2009 al puesto de director de la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios de los Estados Unidos, cargo que mantuvo hasta 2012, bajo la primera administración de Barack Obama. Pero *Nudge* ya contenía la inspiración teórica y el material empírico necesarios para desarrollar y avalar el trabajo de esta agencia. Mediante la aportación de numerosos ejemplos, *Nudge* defendía dos conceptos básicos: por un lado, el de paternalismo libertario o *suave*, que legitima la intervención de los legisladores al *empujar* a los ciudadanos hacia la toma de decisiones que pueden alargar su vida, hacerla más saludable y mejor sin menoscabar su libertad última de rehusar; por el otro, el de una política activa en el diseño de las llamadas arquitecturas de la elección por parte de los legisladores, arquitecturas capaces de establecer las condiciones para que los ciudadanos pudieran tomar esas mejores decisiones.

El texto que nos ocupa es una versión revisada de las conferencias *Storr* dictadas por Sunstein en la Escuela de Derecho de Yale en 2012 y podría decirse que tiene una vocación aclaratoria y defensiva de las tesis expuestas en *Nudge*. En *Paternalismo libertario*, el examen de las relaciones entre economía conductual y política paternalista pretende mostrar que las medidas a tomar bajo esta orientación, además de sustanciar principios morales atractivos, pueden incrementar el bienestar de la gente al tiempo que su libertad queda preservada. Pero el punto adicional aquí es que Sunstein construye su argumentación cuestionando la manera categórica en que la libertad ha sido usualmente entendida en la filosofía política liberal y, desde ese cuestionamiento, se opone a toda una serie de objeciones dirigidas hacia el paternalismo elaboradas desde concepciones del bienestar y la autonomía de los individuos.

Sin duda alguna, una de las formulaciones más recordadas del principio de la libertad individual la ofreció John Stuart Mill. Según Mill,

² Daniel Kahneman: *Pensar rápido, pensar despacio*, Debate, Barcelona, 2012; “Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics”, *The American Economic Review*, Vol. 93, 5, 2003, págs. 1449-1475.

³ “Behavioral Analysis of Law”, en *Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper*, 46, 1997.

«La única libertad que merece este nombre es la de buscar nuestro propio bien, por nuestro camino propio, en tanto no privemos a los demás del suyo o les impidamos esforzarse por conseguirlo. Cada uno es el guardián natural de su propia salud, sea física, mental o espiritual. La humanidad sale más gananciosa consintiendo a cada cual vivir a su manera que obligándolo a vivir a la manera de los demás.»⁴

Si cada uno es el “guardián natural” de sí mismo, entonces, para Mill, el gobierno está legitimado a actuar en relación a la conducta del individuo en la medida que ésta afecte a los demás, pero no lo estaría si el único afectado de la acción fuese el agente mismo. En un pasaje ciertamente célebre, el pensador británico expuso esa idea en los siguientes términos:

«[...] la única finalidad por la cual el poder puede, con pleno derecho, ser ejercido sobre un miembro de una comunidad civilizada contra su voluntad, es evitar que perjudique a los demás. Su propio bien, físico o moral, no es justificación suficiente. [...] La única parte de la conducta de cada uno por la que él es responsable ante la sociedad es la que se refiere a los demás. En la parte que le concierne meramente a él, su independencia es, de derecho, absoluta. Sobre sí mismo, sobre su propio cuerpo y espíritu, el individuo es soberano.»⁵

Sunstein abre el libro discutiendo este concepto de una soberanía absoluta de los individuos sobre sus cuerpos y espíritus. Y lo hace socavando la presuposición epistémica del razonamiento de Mill: la idea de que los sujetos conocen mejor que nadie cuáles son sus gustos y sus intereses así como los contextos en los cuales sería más promisorio aplicarlos. Como ya se ha apuntado, la psicología experimental y la economía conductual ofrecen lecciones inequívocas de que los sujetos no ejercen ese autodomínio siempre y con los mejores resultados para sí mismos. Por otra parte, siempre hay que presuponer un contexto para la toma de decisiones que los individuos no eligen y que puede condicionar su acción significativa o decisivamente. La combinación de ambos elementos abre así una posibilidad de justificar la actuación gubernamental ya no solo en relación con la influencia de la conducta del agente sobre otros, sino también en relación con la conducta que el individuo mantiene consigo mismo. En este sentido, su propio bien, físico o moral, *sí* que puede ser una justificación suficiente para la intervención de gobierno. Ahora bien, Sunstein subraya que la certificación de que los individuos no siempre son soberanos en sus razonamientos y decisiones no puede depender de un enfoque filosófico, sino que es, en sentido estricto, una cuestión empírica. Puede ocurrir que las personas sean impulsivas, den prioridad al corto plazo, no atiendan a un rasgo relevante de la situación o del producto que le ofrecen, tengan expectativas excesivamente optimistas, etc. Puesto que estos mismos agentes razonan y toman deci-

⁴ John Stuart Mill: *Sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 2001, pág. 72.

⁵ *Ibidem*, pág. 68.

siones correctas en muchos aspectos de sus vidas, no parece que tenga demasiado sentido sostener que estos comportamientos son fruto de la irracionalidad; en la misma línea de Kahneman y Tverski, Sunstein prefiere hablar de la presencia de una operante *racionalidad limitada*. Sobre esta base, propone lo siguiente:

«Mis respuestas básicas son que la arquitectura de la elección es inevitable y que los fallos conductuales del mercado justifican, de hecho, ciertas formas de paternalismo. Cuando estos fallos ocurren y son significativos, hay (supuestas) buenas razones para una respuesta reguladora incluso cuando el daño a otros no puede ser detectado. Debe estar claro que esta posición está enraizada en un rechazo del argumento epistémico de Mill para el Principio del daño –no porque el argumento epistémico esté siempre equivocado, sino porque no siempre es correcto».⁶

El campo de ejercicio del paternalismo es amplio y tiene actores distintos. Sunstein está interesado en el paternalismo del gobierno, no en el que puede practicarse desde otras instituciones de la sociedad civil, como las empresas o las ONGs. No presupone tampoco cualquier tipo de gobierno, sino uno democrático, que está acompañado de las instituciones características de la democracia liberal, como un poder judicial independiente y una prensa libre. En este contexto, la tarea de justificar la implementación de medidas paternalistas pasa fundamentalmente por aclarar dos puntos: a) analizar qué clase de cosas puede proponerse realmente un gobierno que asuma esta posición –lo que Sunstein denomina la caja de herramientas del paternalista– y b) entender que la opción paternalista debe ser entendida como una gradación que puede transitar desde lo *duro* a lo *suave*.

«En este enfoque, comprenderíamos que ‘el paternalismo duro’ refiere a las acciones del gobierno que intentan incrementar el bienestar de la gente gracias a la imposición de costes materiales sobre sus elecciones. Por el contrario, el ‘paternalismo suave’ referiría a las acciones del gobierno que intentan aumentar el bienestar de la gente gracias a influir en sus elecciones sin imponer costes materiales sobre estas.»⁷

Por consiguiente, el paternalismo suave o libertario es la actitud gubernamental que fomenta los empujoncitos para que las personas tomen otras decisiones, o las tomen de forma distinta, con la vista puesta en su bienestar tal como ellas mismas podrían entenderlo si conocieran la información relevante. Los empujoncitos pueden ser caracterizados como medidas que pretenden no solo difundir una información veraz, sino también influir en las elecciones que realizan las personas. Por ejemplo, la pirámide de la alimentación saludable, que las administraciones exigen colocar en escuelas, institutos, centros de salud y otras dependencias públicas, contiene una información correcta y útil, pero también procura corregir hábitos alimentarios poco o nada beneficiosos para la salud. Algo parecido podría de-

⁶ Cass R. Sunstein: *Paternalismo libertario. ¿Por qué un empujoncito?*, Herder, Barcelona, 2017, pág. 35.

⁷ *Ibidem*, pág. 82. [La cursiva es del autor.]

cirse de las normativas y anuncios oficiales acerca de la prevención de los riesgos laborales y la obligación que se impone a las empresas para que los den a conocer en sus sedes y redes de información. En la misma dirección apunta la obligatoriedad –si bien, hasta hace relativamente poco, se indicaba como una mera sugerencia de seguridad– de abrocharse el cinturón de seguridad o de ponerse el casco para circular en motocicleta o bicicleta. La justificación conductual de estas iniciativas es clara. La gente suele equivocarse. A veces, puede entender el bienestar en términos estrictamente cortoplacistas, como resultado de acciones que le reportan una satisfacción inmediata. Sin embargo, si las personas fuesen plenamente conscientes de las consecuencias a largo plazo de estas mismas acciones, probablemente se plantearían el llevarlas a cabo o incluso no las realizarían.

Para que la propuesta paternalista sea viable, el concepto de bienestar debe ser concretado de modo que no se reduzca a la mera satisfacción o a la mera suma de satisfacciones. Y, de hecho, una observación somera del comportamiento humano avala que, a menudo, las personas toman deliberadamente decisiones sobre su vida personal y profesional que las llevan a enfrentarse a situaciones desagradables o incómodas; solo hay que pensar en la jornada cotidiana de un oncólogo, un psiquiatra o un terapeuta ocupacional. Así pues, hay que admitir que el bienestar no solo incluye felicidad en un sentido restrictivo, sino también la idea de que la vida ha de tener un sentido, aunque la búsqueda del mismo aleje sistemáticamente a las personas de lo que podrían considerar diversiones placenteras. Por otra parte, y de modo análogo, la garantía del bienestar personal y colectivo puede encontrarse en un sistema fiscal potente, a pesar de que a la gente no le entusiasme pagar impuestos. En este punto, Sunstein defiende la tesis de que algunos impuestos podrían ser comprendidos como estrategias de precompromiso.⁸ Entendidos de este modo, las tasas y los impuestos pueden ser comprendidos como procedimientos institucionalizados mediante los cuales la gente ha acordado restricciones individualizadas de sus ingresos para poder garantizar la libertad de todos y progresar como sociedad. En definitiva, según Sunstein, las críticas al paternalismo que se basan en el bienestar de las personas carecen de fuerza suficiente

«[...] y, en cualquier caso, dependen de conjeturas empíricas que en ocasiones son correctas y a veces están equivocadas. Tomadas individualmente o en conjunto, las objeciones no son decisivas. Cuando hay un fallo conductual del mercado, y está causando un daño grave, no es posible –una forma evidente de dogmatismo– decir que una respuesta del gobierno está prohibida especialmente, pero no solo, si esta adopta la forma de un paternalismo suave.»⁹

⁸ El ejemplo tal vez más famoso de estrategia de precompromiso se encuentra en uno de los documentos fundacionales de Occidente. En un célebre pasaje de la *Odisea*, Odiseo, consciente de la cercanía de las sirenas y de su canto hechicero, ordena a los marineros de su nave que lo aten al palo mayor y que a continuación se tapen los oídos con cera. Mientras ellos siguen bogando sin escuchar nada, él puede enloquecer con el canto de las sirenas, pero no puede librarse de las ataduras y lanzarse al mar en su busca, a pesar de que lo desea con todo su ser.

⁹ *Paternalismo libertario*, op. cit., pág. 146.

Sunstein también hace frente a una segunda serie de críticas a su posición que se deriva de argumentaciones en cuyo centro se sitúa el valor de la autonomía. Existen dos versiones de este valor. La versión densa entiende la autonomía como un fin en sí mismo, algo cuya posesión se iguala con la dignidad del ser humano y, por tanto, algo que no se le puede arrebatar sin que le perjudique terriblemente. La versión tenue, en cambio, acentúa el carácter instrumental de la autonomía. Desde este punto de vista, la autonomía es el medio valioso o la capacidad provechosa que nos permite alcanzar fines que valoramos por sí mismos: la felicidad o el bienestar. Previsiblemente, las críticas más duras contra el paternalismo han proveni-do de aquellos que se adhieren a la versión densa de la autonomía.

Sunstein argumenta en contra de esta posición desde dos puntos de vista. Una manera de allanar el camino al paternalismo consiste en poner de relieve que la versión densa de la autonomía descansa en una presuposición poco realista de los seres humanos. La autonomía, entendida en sentido fuerte, presupone la fuerza suprema de la voluntad para autodeterminarse y su aplicación en todo tipo de asuntos que afecten al sujeto. Ahora bien, la consciencia, asumida auténticamente, de que somos seres débiles y dependientes de los demás contribuye a ubicar a la autonomía en un segundo término del razonamiento moral. Otro camino para li-cuar la versión densa de la autonomía pasa por desplazarla del sujeto transcenden-tal tal como lo entendió Kant y mostrar su vinculación con las condiciones especí-ficas del contexto social. En este sentido, el hecho de que existan arquitecturas de elección institucionalizadas en muchos órdenes de la vida social no obstaculiza nuestra libertad, sino que la favorece, si bien refleja, al mismo tiempo, el carácter relacional, no sustantivo, de la autonomía.

«Si tuviéramos que tomar todas las decisiones que nos son relevantes sin la asistencia de una arquitectura útil de la elección, seríamos mucho menos li-bres. En un sentido literal, la arquitectura de la elección nos capacita para ser libres.»¹⁰

El libro se cierra abordando tres fuentes de problemas para el paternalismo suave o libertario: la cuestión de la transparencia de las medidas paternalistas, los riesgos de la manipulación de aquellos que han de tomarlas y las demandas legíti-mas del Sistema 1. Los esfuerzos de Sunstein por resolver estas dificultades van en la buena dirección. Para evitar el riesgo de manipulación, señala que los empujonci-tos pueden fomentar la deliberación y, en este sentido, contribuir a estimular la elección activa de las personas. Para hacer frente a las demandas legítimas del Sis-tema 1, en cambio, indica que no se trata simplemente de aguarle la fiesta a la gen-te, sino, fundamentalmente, de hacerla recapacitar sobre los peligros de la falta de autocontrol, la presencia invisible de los sesgos y la focalización excesiva en el cor-to plazo. No obstante, cuando se enfrenta al asunto de la transparencia de las me-

¹⁰ *Ibidem*, pág. 155.

didas paternalistas y, por tanto, a la transparencia de un gobierno que podría ser denominado paternalista, hay un caso importante que parece pasar por alto.

Es cierto que la transparencia debe ser exigible a los funcionarios del gobierno porque es parte de su responsabilidad pública. Ahora bien, Sunstein menciona que, incluso en una democracia que funciona bien, “es importante no romantizar el mundo de los controles políticos, recordemos el problema de la elección pública”¹¹. De hecho, el problema de la elección pública, tal como Sunstein lo había abordado previamente, se dividía en dos problemas distintos: por una parte, el peligro de que los juicios de los funcionarios públicos acerca del bienestar de la gente pueden ser influidos por grupos de intereses privados y, por otra, el hecho de que estos funcionarios, aun si pudieran sustraerse a tales influencias, estarían, como el resto de los ciudadanos, sometidos a sesgos sistemáticos.¹² En este punto surge, sin embargo, una dificultad adicional relacionada con la elección pública: la administración puede promover medidas paternalistas con la pretensión de legitimarse y mantenerse en el poder. Existe un incentivo racional para que los cargos públicos hagan esfuerzos paternalistas para mejorar el bienestar de la gente en el periodo que ejercen su administración e incluso para concentrarlos con vistas a unos comicios próximos. Aquí no se produce la influencia de un grupo privado externo ni tampoco un sesgo no consciente, pero tampoco hay una motivación ilícita por parte del gobierno. Lo que hay es una actuación deliberada de la institución – ocupada por un partido o una coalición de partidos– que persigue su interés legítimo de seguir en el poder y que, de manera subsidiaria, tiene en cuenta el bienestar de los ciudadanos. Ahora bien, un uso cínico de este tipo de políticas estaría convirtiendo la promoción y garantía de un bienestar incrementado de los ciudadanos en un medio para la legitimación y el mantenimiento en el poder de los grupos en el gobierno. Sunstein da a entender que el escrutinio público de las normativas que el gobierno tiene previsto aplicar es una herramienta suficiente para solventar esta dificultad. No obstante, las administraciones poderosas –las estatales de los países ricos y la de la UE, por ejemplo– tienen una gran capacidad para presentar sus propuestas de manera adecuada y persuasiva. Además, pueden lanzar, como han hecho a menudo, propuestas en forma de “globos sonda”, calibrar el efecto que han tenido mediante sus potentes instrumentos demoscópicos y seguir adelante, corrigiendo, matizando o incluso descartando la propuesta en favor de otra con el objetivo de asegurar el asentimiento del público y la legitimación de su labor.

Al margen de estos problemas de instrumentalización, el texto de Sunstein exhibe claridad, amor al detalle y capacidad de síntesis. Haciendo una única concesión a la retórica literaria, contribuye a un debate necesario en relación al carácter y el ejercicio de las políticas públicas contemporáneas. Además, si se atiende al cariz que ha tomado la arena política en los últimos tiempos, parece que su reflexión puede desempeñar un papel útil y progresista ante el hundimiento de la socialdemocracia y el auge del populismo. Y su idea de fondo, su auténtica carta de triunfo, es que existe margen para que el gobierno pueda no solo educar a los ciudadanos,

¹¹ *Ibidem*, pág. 170.

¹² *Cfr. Ibidem*, pág. 124.

como ya lo señalaron los clásicos y, entre ellos, el propio Mill, sino también cambiarlos a mejor respetando su libertad intrínseca. El desarrollo de esta idea se lleva a cabo sospechando de las abstracciones altisonantes y los aforismos morales contundentes. Se hace apelando, como es viejo uso de filósofos, al análisis detenido de la razonabilidad de las propuestas; o, si se quiere expresar en términos conductuales, se hace expresando tanto en la forma como el fondo, una saludable desconfianza hacia el Sistema 1 y una sensata apreciación de las excelencias del Sistema 2.

Lluís Pla Vargas
Seminario de filosofía política
de la Universitat de Barcelona